


1





DERECHO A LA VIVIENDA

Producción social y progresiva de vivienda

MISEREOR
IHR HILFSWERK

30° Aniversario Pobladores A.C.



Cerca del 70% de la población en México y en el mundo ha construido su vivienda con recursos propios y de esta manera contribuye también a la construcción de las ciudades tanto en zonas urbanas como rurales e indígenas.

Esta forma de construcción se denomina **Producción Social de Vivienda** y en nuestro país fue reconocida en el año 2006 por la Ley de Vivienda con lo que se dio un paso importante en la reivindicación del derecho a la vivienda para los sectores populares. Uno de los aportes significativos de las organizaciones civiles que apoyan esta modalidad de producción, para que sea fortalecida como una política pública, es la incorporación de la **asistencia técnica integral en los ámbitos organizativo, técnico-constructivo** y **financiero**, lo cual posibilita que las familias que se suman a estos procesos, tomen **decisiones adecuadas sobre el tipo de construcción o mejora** que realizarán en su vivienda.

El material que aquí presentamos forma parte de la Serie ***Producción Social y Progresiva de Vivienda*** con la que Pobladores pretende fortalecer a los equipos de promotores comunitarios que acompañan el trabajo organizativo de las familias en las comunidades para la construcción o mejoramiento de sus viviendas a través de la Producción Social de Vivienda con mecanismos de ayuda mutua.

La serie está integrada por los siguientes documentos:

1. **Derecho a la vivienda y la Producción Social de Vivienda**
2. **Habitabilidad**
3. **Seguridad estructural**
4. **Construcción con tierra**

Así mismo el material es producto de la experiencia en la ejecución del proyecto **Construyendo la política pública en México para la producción social y progresiva de vivienda** que se desarrolló de agosto de 2011 a septiembre de 2013 en partenariado con **MISEREOR**.

Pobladores AC
pobladoresac@hotmail.com
Septiembre de 2013

DERECHO A LA VIVIENDA Y LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

La política de vivienda en México

A pesar de que el Art. 4º. de la Constitución Mexicana determina que **"…toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa"** y además señala que **"el Estado establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo"**, en la actualidad en nuestro país hay más de 35 millones de personas que requieren construir ó mejorar su vivienda.

Desde hace más de 20 años la política se ha modificado de tal manera que **el Estado no construye más vivienda** y en cambio **se ha convertido en un "facilitador" para las grandes empresas de construcción** y los intermediarios financieros transformando a la vivienda en una mercancía.

De esta manera en los últimos 12 años hemos visto la proliferación de fraccionamientos a lo largo y ancho del país, con la intención de "producir una oferta de vivienda para cada vez más familias y generar más empleos directos para los mexicanos". Sin embargo estos fraccionamientos no han resuelto las necesidades de vivienda de la población y en cambio han generado, entre otros, los siguientes problemas:







- El tipo de vivienda que se construye **no atiende las necesidades de las familias** y cada vez son más pequeñas y de mala calidad.
- Las viviendas **no son accesibles para la población de escasos recursos**, por no ser sujetas de crédito.
- Muchos fraccionamientos **carecen de servicios básicos**, principalmente de agua y están **alejados de los centros de trabajo**, por lo que generan serios problemas de traslado a las familias que los habitan.
- El censo de 2010 reporta casi 5 millones de **viviendas deshabitadas**.

Este problema no solo se presenta en el ámbito urbano. Para el campo, se llevó a cabo la construcción de “ciudades rurales sustentables”, en la lógica de concentrar a las poblaciones dispersas para proporcionarles servicios básicos, infraestructura, e impulsar proyectos productivos, o para reubicar a las familias desplazadas por el impacto de fenómenos climatológicos, sin importar las características culturales de la población.

Este proyecto tuvo un fuerte impulso en el estado de Chiapas, donde se pretendió construir 25 de estas ciudades. A la fecha sólo dos se concretaron y dos más están en proceso, sin embargo se repiten las anomalías de los fraccionamientos: **viviendas pequeñas y de mala calidad**, **sin servicios básicos, alejadas de las parcelas de los campesinos/as e indígenas, sin abastecimiento de alimentos básicos**, entre otros problemas. Todo ello significa una grave violación a los derechos de la población.

Por otro lado, tanto el gobierno como los partidos políticos, principalmente, implementan una **política asistencial y electoral** a través del reparto de paquetes de materiales (láminas, cemento, por ejemplo) en el supuesto de apoyar el mejoramiento de la vivienda a los sectores más vulnerables de la población, pero que de ninguna manera resuelven su problemática habitacional, sino por el contrario fomentan una relación “perversa” con la población y minimizan la corresponsabilidad ciudadana.

La producción social de vivienda

Mientras se aplica esta política a la que se destinan recursos federales, **la población continúa construyendo sus viviendas con los recursos a su alcance**: materiales de construcción industrializados (cemento, varilla, block, etc.) y/o de las comunidades (madera, piedra, tierra, palma, etc.); ahorros y mano de obra. Esta práctica de construcción presenta las siguientes características:

- Se construye con recursos propios, con financiamiento social y/o microfinanciamiento.
- Las familias autoconstruyen o contratan a albañiles.
- La compra de materiales se realiza en las tiendas de materiales disponibles en la comunidad.
- El proceso de construcción puede durar de 10 a 15 años en promedio.
- Es común que existan **problemas de habitabilidad** y calidad constructiva **por falta de asesoría técnica**.

Aun con todo es la forma en que la población resuelve su problema de vivienda y **es el mecanismo por el que 68.5% de las viviendas se han construido en el país** y se le conoce como **PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA (PSV).**

Esta forma de producción tiene enormes diferencias con la producción empresarial (ver Cuadro 1) pero un aspecto fundamental es que se realiza **bajo el control de la población** y que las limitantes técnicas en habitabilidad y calidad constructiva pueden ser superadas a través de la asesoría técnica. Así mismo el acceso a dicha asesoría se facilita cuando las familias se encuentran organizadas.

Hasta el año 2006 se reconoció oficialmente este tipo de producción habitacional en la Ley de Vivienda evidenciando las siguientes características:

- Se realiza bajo el **control de autoproductores y autoconstructores**.
- Se opera por organizaciones **sin fines de lucro**.
- Atiende a la **población de bajos ingresos**.
- Incluye a la realizada por **procedimientos autogestivos y solidarios**.
- Reivindica el **valor de uso de la vivienda**, por sobre el valor mercantil.
- Mezcla recursos, procedimientos constructivos y tecnologías.

Este reconocimiento implica que el Gobierno Federal debe apoyar a la PSV estableciendo políticas y programas que:

- Ofrezcan **apoyos y asistencia técnica, social, jurídica y financiera**.



- Que combinen el **ahorro, el crédito y el subsidio** con el trabajo de los beneficiarios.
- Focalicen acciones a favor de la mujer.
- Lleven a cabo **acciones de fomento** por parte de las dependencias gubernamentales a las **organizaciones civiles que se involucren en la PSV.**

A la fecha y después de una intensa labor de gestión social llevada a cabo por diversas organizaciones incluida **Pobladores AC**, la única institución oficial que apoya a la PSV es la Comisión Nacional de Vivienda, CONAVI,[1] a través del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, logrando por un lado, la acreditación como **Desarrolladoras Sociales**, a las organizaciones que apoyan a las familias en dichos procesos y por otro, la autorización para que dispersen subsidios de manera directa a las familias organizadas, para llevar a cabo la construcción y/o mejoramiento de su vivienda.

Uno de los aspectos más importantes de esta modalidad de producción es el énfasis que se coloca en la asesoría técnica integral que proporcionan estas organizaciones a las familias. Dicha asesoría incluye los ámbitos organizativos, técnico-constructivos y financieros y de ahí que la CONAVI alude a la Producción Social de Vivienda Asistida.

Este aspecto nos lleva a la consideración del significado del derecho a la vivienda no solo como el acceso a un espacio con paredes y techo donde las familias encuentran refugio, sino que implica **acceder a un hogar y a una comunidad seguras, con dignidad y salud física y mental**. Lo que la Organización de las Naciones Unidas ha llamado **derecho a una vivienda adecuada** y se encuentra establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que es reconocido por nuestro país.

1 A partir de 2013, la CONAVI pasó a formar parte de la estructura organizativa de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU.

Cuadro 1: Principales diferencias entre la producción de vivienda empresarial y la producción social de vivienda.

PRODUCCIÓN EMPRESARIAL	PRODUCCIÓN SOCIAL
Atiende a demandas del mercado, con fines de lucro.	Atiende a demanda y necesidades de familias organizadas.
Se desarrolla a través de cadenas productivas.	Se desarrolla a través de la reconstrucción y fortalecimiento de los tejidos sociales y del desarrollo local.
Construcción con base en Prototipos de vivienda que no consideran a la población objetivo, ni aspectos ambientales y culturales de las regiones.	Modalidades de diseño de soluciones de vivienda: ▪ Prototipo propuesto por equipos técnicos. ▪ Prototipo consensuado con población objetivo. ▪ Sin prototipos con soluciones de vivienda por diseño participativo. ▪ Sin prototipos, con asesoría técnica precaria.
Oferta de suelo, vivienda y servicios. Constructoras manejan bolsas de suelo. Muchas veces los servicios son de precaria o mala calidad.	Adquisición de suelo: gestión con autoridades locales o compra directa, a través de periodos prolongados. Urbanización progresiva en periodos prolongados.
No hay control de la calidad de la vivienda.	Control social del proceso constructivo, de los trabajadores y de la calidad de la vivienda.
Financiamiento privado, Estado facilitador.	Financiamiento basado en el ahorro, créditos o microcréditos de fuentes gubernamentales o de la cooperación internacional.
Tendencia a caer en cartera vencida.	Tendencia al buen pago.
Comercialización en "ventanilla" con intervención de la Banca u otros intermediarios financieros.	Asignación de viviendas según criterios establecidos de común acuerdo en asamblea. En caso de mejoramiento y ampliación, las viviendas son ya propiedad de las familias.
Impactos diversos: en la macroeconomía, en el ambiente, sociales, culturales, etc.	Impactos diversos: en la macroeconomía, microeconomía, en el ambiente, sociales, culturales, etc. Destaca impacto en el empoderamiento y la autoestima de la población involucrada.

EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA



Los elementos para considerar una vivienda adecuada según la ONU son:

Seguridad jurídica de la tenencia

Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que garantice la protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas. Los gobiernos deben aprobar legislación que proporcione esta protección legal a los inquilinos.



Gastos soportables

El precio de venta y alquiler de las viviendas debe ser adecuado a fin de no representar una carga innecesaria para el ingreso familiar ni comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas, por ejemplo comida, educación, salud.

El gobierno debe ocuparse de asegurar que todas las personas que habitan en su territorio puedan pagar los costos de una vivienda adecuada. Se deben otorgar subsidios para quienes no puedan afrontar los gastos de una vivienda.



Habitabilidad

La vivienda no es adecuada si no garantiza elementos como seguridad física, un espacio suficiente, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud, de vectores de enfermedad y de riesgos estructurales.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen acceso al agua potable, instalaciones sanitarias y de aseo, energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, etc.



Accesibilidad

La vivienda no es adecuada si las necesidades específicas de los grupos marginalizados o en situación de desventaja no son tomadas en consideración: como los niños/as; mujeres, ancianos, refugiados, personas con capacidades diferentes.



Lugar/Ubicación

Una vivienda adecuada debe habilitar el acceso a opciones de trabajo, servicios de salud, escuelas, centros de atención para niños y otros servicios sociales y no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación o en zonas de riesgo.



Adecuación cultural

Debe respetar y considerar la expresión de la identidad cultural y modo de vida de la población.

La vivienda debe ser compatible con las tradiciones y prácticas de las personas que habitan en ella. Todos los esfuerzos por modernizar las viviendas deben tener en cuenta las necesidades y creencias de las personas que van a utilizarlas.



En 2003 el Relator Especial de los derechos económicos, sociales y culturales de la ONU, después de analizar la situación de la vivienda en México, informó que, a pesar de que existe un Programa Nacional de Vivienda amplio, los programas de financiación son insuficientes y en su mayor parte están orientados al sector urbano, la construcción de vivienda nueva y a la población con más de cinco salarios mínimos, “en lugar de atender las necesidades financieras de las viviendas construidas por los propios interesados, el mejoramiento de la vivienda así construida y su conexión a los servicios públicos, como los de abastecimiento de agua y saneamien-



to".[2] Esto significa que la población con menores ingresos no está siendo atendida y se viola su derecho a una vivienda digna y adecuada.

Una conclusión similar registra la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, CONEVAL, al analizar el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda, quien reconoce la importancia del Programa, no obstante recomienda por un lado no limitar el otorgamiento del subsidio a la "seguridad jurídica" de la propiedad privada y menciona que al asignar "más de 80% del presupuesto… en el periodo 2012-2013 a la adquisición de vivienda nueva o usada, indica que, el programa al dar prioridad a los hogares con mayores recursos económicos del rango atendido, puede estar dejando sin atender suficientemente a la población más pobre, que es la que autoconstruye su vivienda"[3].



2 Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada pomo parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Milon Kothari, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas

3 Informe de la Evaluación Especifica de Desempeño 2012.2013, CONEVAL, http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/CONAVI/CONAVI_S177/CONAVI_S177_Ejecutivo.pdf

EL PROCESO DE PRODUCCIÓN SOCIAL Y PROGRESIVA DE LA VIVIENDA

Para promover una política diferente, que retome los elementos para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, las organizaciones que trabajan con la PSV, como mencionamos, han desarrollado un esquema operativo que contempla la asesoría técnica integral en las fases: organizativa, técnica-constructiva y financiera, facilitando a través del fortalecimiento de capacidades, que las familias tomen decisiones para lograr espacios habitables y saludables.

Esquema operativo de la Producción Social de Vivienda – Pobladores AC

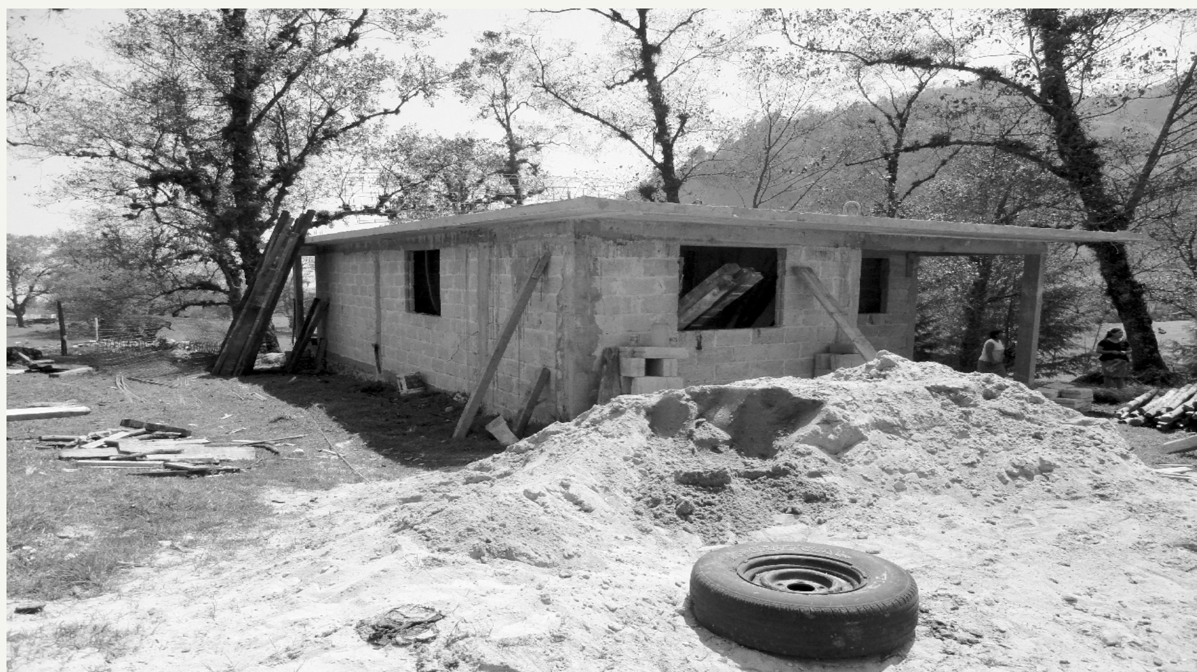


A través de este proceso se incorporan diversos elementos que permiten el acceso a una vivienda adecuada (Ver cuadro 2)

Desde hace 15 años, Pobladores trabaja con el proceso de Producción Social y Progresiva de Vivienda en los Estados de Veracruz y Tabasco. Esta experiencia ha tenido dos reconocimientos internacionales, el primero en 1998 por la Municipalidad de Dubai, Emiratos Árabes y la ONU, como una de las 10 mejores prácticas en el mejoramiento de la calidad del hábitat y en 2004 fue nominada al Premio Mundial Hábitat por la Social and Building Housing Foundation (organización inglesa).

Cuadro 2: Mecanismos operados por los procesos de producción social de vivienda que garantizan el acceso a una vivienda adecuada

Elementos para considerar una vivienda adecuada	Mecanismos que se adoptan a través de procesos de producción social de vivienda
Seguridad jurídica de la tenencia	Se construye en predios regularizados. Sin embargo un factor a atender es la diversidad de formas jurídicas de tenencia de la tierra y definir mecanismos para evitar la violencia patrimonial que se ejerce contra las mujeres al no tener acceso a la seguridad jurídica de la tenencia.
Gastos soportables	Se contempla la valoración de las aportaciones de las familias en sus diversas formas: dinero, mano de obra, materiales de construcción industrializados o materiales locales como tierra, bambú, piedra, madera. Esta aportación se complementa con microcréditos y el subsidio federal, lo que potencia los alcances y la calidad de la obra, disminuyendo notablemente los tiempos de construcción.
Habitabilidad y accesibilidad	La asesoría y el seguimiento técnico y el rescate de saberes de los trabajadores de la construcción, así como la aplicación del diseño participativo, son un factor clave para lograr espacios adecuados según los requerimientos e intereses de cada familia, lo que contribuye a mejorar sustancialmente sus condiciones de vida.
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	Se presentan predios en las siguientes situaciones: ▪ Con todos los servicios e infraestructura, donde las acciones de PSV facilitan el mejoramiento del parque habitacional de los asentamientos. ▪ En proceso de urbanización progresiva. ▪ En zonas rurales e indígenas se impulsan ecotecnias para la solución de los servicios básicos: captación de agua de lluvia con biofiltros; sanitarios secos, biodigestores, estufas ahorradoras de leña, entre otras.
Lugar/Ubicación	Se favorece la construcción de espacios para que las familias desarrollen actividades productivas: talleres de diversos oficios, comercio, producción de traspatio, entre otros. Por otro lado, una condición fundamental para desarrollar el proceso de producción social de vivienda es que los predios no se encuentren en zonas de alto riesgo y en zonas de inundación temporal, se construyen palafitos.
Adecuación cultural	Un elemento importante es el rescate de las técnicas tradicionales de construcción, particularmente en las zonas rurales e indígenas que contemplan no solo la utilización de materiales locales, sino la implementación del trabajo de apoyo mutuo conocido como tequio, tapalehui y mano vuelta. Adicionalmente es de subrayar el interés explícito en favorecer las prácticas productivas de alimentos en el traspatio.



En 2006 la Asociación accedió al Programa Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda para dispersar subsidios directamente a las familias organizadas para que construyan ó mejoren sus viviendas.

Actualmente **Pobladores AC** está acreditada como **Desarrolladora Social** ante la Comisión Nacional de Vivienda y ha fortalecido el proyecto **Producción Social y Progresiva de Vivienda** no solo con las familias que se organizan directamente, sino que el establecimiento de alianzas con organizaciones de Puebla y Oaxaca permite ampliar la cobertura del acceso a subsidios federales y con ello garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada tanto en el campo como en la ciudad.




COCINA



POBLADORES A. C. ÁREA TÉCNICA

Rebeca Ivon Cruz Chang
Arquitecta

Adalberto Flores Aguilar
Arquitecto

Daniel Noxpanco Linas
Arquitecto

Raúl Hiram Méndez Ruiz
Arquitecto

Luis Sánchez Jiménez
Arquitecto/ Artista Plástico

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Producción social y progresiva de vivienda

2014

30° Aniversario Pobladores A.C.